SEÑORA PRESIDENTA.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 10:09).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes:).

«Funcionarios del Poder Judicial y del Ministerio de Educación y Cultura. Se propone la derogación del artículo 9.º de la Ley n.º 19310, de 7 de enero de 2012. Proyecto de ley con exposición de motivos del señor senador Pedro Bordaberry. Carpeta n.º 675/2016. Distribuido n.º 971/2016».

(Ingresan a Sala representantes de la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas del Uruguay).

–Es un gusto recibir a representantes de Onajpu. Como bien saben tenemos un proyecto de ley a estudio que viene con media sanción de la Cámara de Representantes, y decidimos convocarlos para escuchar su opinión.

SEÑOR BALDASSARI.- En nombre de Onajpu queremos agradecer a la comisión y, en particular, a la presidenta que se interesó en recibirnos para plantear dos cuestiones: el IRPF y el IASS. Todos conocemos la esencia de estos dos impuestos. Con motivo del tratamiento de la última rendición de cuentas se incluyó en la propuesta que vino del Poder Ejecutivo una modificación que tiene ver con la imposición entre el IASS y el IRPF. En el caso del IRPF se subdividió en dos la franja que va de $ 50.100 a $ 167.000; por lo tanto se llevó de $ 50.100 a $ 100.001 con un porcentaje de aplicación del IRPF y la otra va de $ 100.000 a $ 167.000 con otro porcentaje. En el caso del IASS se dejó la misma franja.

Ese es un primer problema porque entendemos que es un impuesto que procede de una misma raíz y que su modificación debió haberse contemplado también para la aplicación del IASS.

El otro tema que también está vinculado con esto tiene que ver con la posibilidad de deducir gastos. O sea, mientras que aquel que paga IRPF tiene la posibilidad de deducir gastos, en el caso del IASS solamente puede deducir de la aplicación referida al alquiler. Los demás aspectos que tiene el IRPF no los tiene el IASS.

Queremos ser breves en nuestro planteo para no ocupar mucho tiempo y, entonces, decimos que esos son los dos temas que venimos a plantear, aunque quedamos a las órdenes para contestar cualquier interrogante. No queremos abundar demasiado porque pensamos que son temas bien conocidos y que no es necesario explicar de dónde vienen, desde cuándo, qué carácter tienen, es decir, todo ese proceso que las señoras y señores senadores tienen bien claros.

Esencialmente, estos son los dos puntos que queremos plantear.

SEÑOR GARATEGUY.- Simplemente quiero presentar la delegación, porque me parece que está bueno que conste en la versión taquigráfica quiénes nos hicimos presentes. En este caso, está prácticamente la mesa de Onajpu, integrada por la presidenta Brenda Mora, el secretario de la organización Juan Alegre y quien les habla, vicepresidente Alberto Garateguy.

En definitiva, como queríamos plantearles esos dos temas vinculados con el asunto que está tratando esta comisión, me parece que está expuesto todo lo que queríamos trasmitirles.

Gracias.

SEÑORA MORA.- Agradezco a esta comisión por habernos recibido porque la lucha de Onajpu es por nuestros jubilados y pensionistas.

SEÑOR DELGADO.- Es un gusto recibir a la delegación de Onajpu y les agradecemos su presencia.

Estamos tratando un proyecto de ley que viene con media sanción, que es parte de un anuncio del Gobierno que en parte se hizo en la rendición de cuentas, fundamentalmente incrementando sus ingresos a través de un cambio en las alícuotas y en los niveles de deducción del IRPF. También estaba previsto hacerlo a través del IASS, pero por motivos de vulnerabilidad constitucional –por decirlo de alguna manera– el Gobierno entendió –por lo menos así creemos nosotros– que debe hacerse en un proyecto aparte. Por esa razón se está considerando en un proyecto aparte y no dentro del ajuste general que, reitero, estuvo en discusión en la rendición de cuentas.

En este proyecto de ley hay una exposición de motivos sobre el universo que estaría afectado, cómo gravaría las alícuotas y cuál es la recaudación esperada. Lo primero que tenemos que preguntar a ustedes como organización de jubilados es si comparten el diagnóstico –obviamente, no sé si comparten la solución aunque, por lo que he visto, advierto que son más críticos a ese respecto–, si este es el universo de jubilados que ustedes tienen internalizado que va a afectar el aumento del IASS en cantidad y en montos. Obviamente, en el tema de los ingresos sea más difícil de pronosticar por parte de ustedes, pero por lo menos quisiéramos saber realmente a cuántos jubilados afecta y de qué manera. Además, hacían referencia al tema de las deducciones. Me gustaría que se explayaran un poco más sobre ambas cosas.

Tenemos un diagnóstico que hace el Gobierno en la exposición de motivos y ustedes van a ser parte de los afectados, por lo que sería bueno conocer la opinión de ustedes.

SEÑOR BALDASSARI.- A efectos de responder las preguntas planteadas por el señor senador voy a referir a una nota que trajimos.

En función de la última rendición de cuentas enviada al Parlamento por parte del Poder Ejecutivo surgen –entre otras cuestiones– algunos cambios vinculados al Impuesto Asistencial a la Seguridad Social, IASS. Como se sabe, este impuesto afecta y grava a todas las jubilaciones y pensiones servidas por todos los organismos de la seguridad social del Uruguay, ya sea Banco de Previsión Social, Caja de Profesionales Universitarios, Caja Notarial, etcétera, y lo recaudado se vuelca en su totalidad al BPS y está destinado a financiar las prestaciones que brinda el referido organismo.

En la práctica, este impuesto opera en forma similar al IRPF, es decir, grava ingresos originados por jubilaciones y pensiones e ingresos derivados de rentas de trabajo por estar en actividad, salvo que el IASS tiene una gran diferencia con su homónimo –el IRPF– porque no permite deducir ningún gasto. En efecto, este impuesto se calcula, liquida y abona de forma similar al IRPF, por escalas de franjas existiendo un mínimo no imponible sobre el cual está exonerado de tributar.

Una vez que el jubilado y/o pensionista supera este mínimo no imponible anual –en la actualidad es de 96 BPC, Bases de Prestaciones y Contribuciones que a valores de 2016 es de $ 320.640– tiene que tributar, de manera que quien haya percibido menos de este monto –me refiero al promedio anual– no abonará impuesto alguno, mientras que quien haya percibido ingresos entre $ 320.640 y $ 601.200 –que es la segunda franja– abonará el 10 % entre los $ 320.640 y lo que haya percibido realmente.

La gran contra que tiene este impuesto, además de lo injusto, es la diferencia que hay con el IRPF, porque no permite que el jubilado o pensionista haga deducciones por gastos, ya sea por tener menores a cargo –a vía de ejemplo, un abuelo que ejerce la tenencia de un nieto–, mayores discapacitados, gastos de salud, ni préstamos por adquisición de vivienda, lo cual implica que a la hora de liquidar y abonar sea un monto mayor. El único gasto permitido que se puede deducir del IASS es lo abonado por arrendamiento destinado a la vivienda permanente.

En momentos en que se están discutiendo los cambios al mencionado impuesto, nos parece más razonable –por no decir de estricta justicia tributaria, basándonos además en el principio de igualdad– que sin perjuicio de los cambios propuestos por el Poder Ejecutivo –y sugerimos desde la dirección de la Onajpu– se adicione una enmienda de manera que quienes pagan este impuesto puedan deducir algunos gastos como los mencionados anteriormente –tal como sucede con el IRPF– a la hora de su liquidación final.

Otro tema que queremos plantear es que mientras para la aplicación del IRPF se subdividió la franja de $ 50.100 a $ 167.000, para la aplicación del IASS se mantuvo una misma franja, lo que significa –así lo entendemos– un tratamiento diferencial que muchos jubilados consideran discriminatorio.

Respecto a la pregunta planteada por el señor senador Delgado decimos que esta es la base sobre la cual planteamos este tema. Como todos sabemos, en los hechos, esto se legisla por separado por razones constitucionales –tal como ya se ha dicho– y en esta instancia solicitamos la consideración del tema relativo a esta situación que, de alguna forma, ya está resuelta. Por lo tanto, queríamos concentrarnos en estos dos aspectos referidos a la diferencia entre la aplicación del IASS y el IRPF.

SEÑOR GARATEGUY.- La consulta realizada por el señor senador Delgado, en relación con la cantidad de gente afectada, quedó sin responder.

Creo que ese dato lo brinda BPS y lo puede solicitar la comisión desde aquí o acercarlo luego nosotros a través de la consulta pertinente.

SEÑOR MICHELINI.- Quiero hacer una consulta, que quizás ya respondieron pero no advertí.

Las modificaciones al régimen actual, ¿a cuántos jubilados afecta y cuál es el universo total?

SEÑOR BALDASSARI.- No tenemos acá los datos precisos como para responder esa pregunta.

Sí podemos decir –a propósito de la consideración de las jubilaciones mínimas que planteamos y por las que nos hemos movido– que el 70 % de los jubilados, cuyas prestaciones son realizadas por el BPS, recibe desde $ 20.000 hacia abajo.

Es un dato seguro que podemos aportar en este momento a cuenta de mayor cantidad.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a la delegación de Onajpu por su presencia en la comisión.

(Se retiran de sala los representantes de la Organización Nacional de Asociaciones de Jubilados y Pensionistas, Onajpu).

(Ingresa a sala una delegación de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay).

–Buenos días y muchas gracias por estar hoy aquí.

En realidad, la invitación y la convocatoria a los representantes de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay tiene por fin escuchar su opinión sobre el proyecto de ley que tenemos a consideración y que cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes.

Sin más, les cedemos el uso de la palabra.

SEÑOR DOVAL.- Buenos días.

Queremos decir que, si bien no nos es grata la aplicación del incremento del IASS, nuestro planteo tiene un encare distinto. Decimos esto porque los bancarios colaboramos con un porcentaje de capitalización que se aplica sobre el nominal de la pasividad pero sucede que el IASS también va sobre el nominal de la pasividad. Entonces, nuestro planteo consiste en que se aplique después de hacer la capitalización, es decir, sobre el margen que queda de la jubilación. Lo mismo decimos con respecto al Fonasa.

Ese es concretamente nuestro planteo, que obedece a una situación particular de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias.

SEÑOR MICHELINI.- Este es un tema que habría que estudiar más profundamente porque hasta podría decirse que hay un pequeño porcentaje que se superpone. Según entendí, nuestros visitantes no están pidiendo que los impuestos no estén, sino que ellos sean deducibles de manera correcta.

Reitero que habría que estudiar el tema e, incluso, hacer las consultas a las autoridades del Poder Ejecutivo para corregir esta situación –obviamente, fuera de este contexto– porque creo que les asiste razón.

Supongamos que una persona gana $ 100: el primer impuesto, es decir el de la Caja de Jubilaciones y Pensiones Bancarias va por los $ 100, como el IASS, que no va por los $ 96. Como dije, creo que este asunto merecería un estudio más profundo por lo que, a partir de esta reunión, podríamos solicitar la opinión del Poder Ejecutivo. Es más, fuera de la consideración de este proyecto de ley que lo que hace es aumentar las alícuotas, sería importante encontrar una solución a este tema. En lo personal, estoy convencido de que ella debe pasar por el ámbito legislativo y, casi con seguridad, requerir la iniciativa del Poder Ejecutivo. Además, debería quedar claro que no podría ir para atrás, sino que se aplicaría de aquí para adelante.

SEÑOR DOVAL.- No pretendemos que sea retroactivo, pero que sí se atienda de aquí hacia adelante porque, en la medida en que se aumentan las alícuotas del IASS, tiene incidencia también en el Fonasa.

Hicimos entrega a la señora presidenta de la comisión de un material que contiene algunos ejemplos de jubilaciones en los que se registra una diferencia de tres y cuatro puntos.

Ese era el motivo primordial de nuestra visita.

Huelga decir que el incremento del IASS en el caso de los bancarios incide bastante, porque quienes nos jubilamos de esta actividad generalmente lo hacemos con cargos de ejecutivos, por lo que no son sueldos menores. De todas maneras, eso está laudado y el IASS se va a incrementar. En realidad, lo que nosotros precisamos es que se atienda esta situación particular.

SEÑOR MICHELINI.- Propongo que una vez culminada esta sesión se envíe la versión taquigráfica al Poder Ejecutivo acompañada de una carta –en cuya redacción me ofrezco a ayudar– a efectos de que elabore un informe sobre la situación planteada que, sinceramente, creo que es injusta, porque hay como una doble imposición que no debería existir.

SEÑOR CAMY.- Saludamos la presencia de la delegación de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay.

Queremos expresar que nuestra posición concuerda con el planteo del señor senador Michelini. De acuerdo con lo manifestado por los representantes de la asociación nos parece que es un argumento atendible e, incluso, por encima de la opinión que tengamos sobre este proyecto de ley relativo al impuesto de asistencia a la seguridad social –que no compartimos–, creemos que lo concreto que se está planteando merece ser estudiado. Siguiendo el planteo del señor senador Michelini, queremos anunciar nuestro respaldo en el sentido de que se hagan las consultas pertinentes al Poder Ejecutivo y que la comisión lo siga estudiando en el tiempo que demande zanjar esta cuestión.

SEÑOR DOVAL.- Desearíamos que se atendiera lo más pronto posible este tema por el hecho de que el IASS va a comenzar a incidir el 1.º de enero.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a los representantes de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay la información brindada.

(Se retiran de sala los representantes de la Asociación de Jubilados y Pensionistas Bancarios del Uruguay).

–Iba a solicitar unos días más para estudiar este proyecto de ley, pero con la propuesta del señor senador Michelini enviamos las consultas al Poder Ejecutivo y nos damos unos días más para discutir esta iniciativa.

SEÑOR MICHELINI.- Tenemos que solucionar el otro tema de alguna forma, pero debemos separarlo de este. Nos tomamos unos días, votamos este proyecto de ley y esperamos para ver cómo solucionamos el otro tema a partir de lo que nos diga el Poder Ejecutivo.

SEÑORA PRESIDENTA.- De todas maneras, vamos a enviar la versión taquigráfica completa de lo expresado por las dos delegaciones.

SEÑORA MOREIRA.- Tenemos tres asuntos. Este amerita la consulta formal porque parecería que se trata de un error conceptual. En cuanto a lo relativo a las deducciones, es muy atendible pero yo lo consultaría con el Ministerio de Economía y Finanzas ya que supone una modificación más importante de la ley y la división de la franja. De cualquier manera, haría la consulta por las tres cosas, separando un poco esto último porque me parece que tiene otra envergadura.

SEÑORA PRESIDENTA.- En consideración el tercer punto del orden del día: proyecto de ley relativo al marco legal para el control de las sociedades anónimas con participación accionaria de los entes industriales y comerciales del Estado, presentado por el señor senador Delgado.

SEÑOR DELGADO.- Durante muchos años –tal como se expresa en la exposición de motivos–, quizás varios Gobiernos, más de veinte años, empezaron a proliferar mecanismos alternativos en el Estado que, tal como diría el doctor Carlos Delpiazzo, es la huida del derecho administrativo. Me refiero a las sociedades anónimas en las que el Estado tiene participación, en algunos casos, en forma total, en otros, en forma mayoritaria y, en otros, en forma minoritaria. Tal como señalaron en todas las entrevistas que tuve, cuando se empezó a utilizar estos instrumentos este fue el mecanismo que se encontró para agilitar algunos procesos, sobre todo en situaciones donde el Estado estaba en competencia. Todos sabemos que el Estado uruguayo, a través del Tocaf y del Tribunal de Cuentas, es muy garantista, pero muchas veces se dan procesos muy lentos que dejan muy pesada la toma de decisiones y, si estas no se toman a tiempo, no logran el efecto que se busca.

Este proyecto de ley trata de mirar para adelante. Esto se fue incrementando, hubo una proliferación importante de sociedades anónimas cuya titularidad la tiene el Estado; la mayoría de ellas son satélites de los entes autónomos. Decía medio en chiste que se han concebido hijas y nietas de los entes autónomos. Además, hay sociedades anónimas que se rigen, obviamente, por el derecho privado en las que la mayoría accionaria la tiene el ente autónomo. Voy a explicarlo mejor. El ente autónomo genera una sociedad anónima de la que es total o mayoritariamente dueño –accionista mayoritario– y esta, a su vez, decide armar otra cuyo titular es la sociedad anónima a la que hacíamos referencia anteriormente; por eso hablé de hijas y nietas.

Esto fue proliferando y, en los hechos, se transformó en un Estado paralelo del cual no aparecen los presupuestos, los controles y, obviamente, no se le aplica el derecho público, el derecho

administrativo, el Tocaf ni el Tribunal de Cuentas. Las inversiones son privadas, las decisiones se toman por otro mecanismo, teniendo en cuenta cómo funciona el derecho privado en la sociedad anónima y los funcionarios están en el derecho laboral privado, pero muchas veces los perjuicios terminan siendo de todos, estatales, porque todas son hijas o nietas –como dijimos– de entes autónomos diversos.

No quiero caracterizar ninguna situación y hago esto con sentido constructivo; lo que sucede es que muchas veces los entes autónomos deciden formar estas sociedades anónimas, pero después tienen que capitalizarlas, otorgarles préstamos para que funcionen, darles capital de giro y frecuentemente les condonan el préstamo por la vía de la capitalización o son garantía o aval de sus propios préstamos. Como es obvio, después se va perdiendo el control y, tanto es así, que hay interpretaciones jurídicas sobre la aplicación de determinadas normas que difieren entre el ente madre y la sociedad anónima hija de ese ente; me refiero a interpretaciones de normas sobre las que no debería haber dos bibliotecas, pero hay varios ejemplos en ese sentido. Es más, en ocasiones, el objeto de las sociedades anónimas satélites de los entes autónomos es mucho más amplio y flexible que el del ente que las creó, extralimitando un poco las funciones o competencias originales de quienes son sus dueños.

He hablado con catedráticos de derecho administrativo y gente que formó parte de sociedades anónimas de todos los pelos –también lo tengo que decir–; he leído el libro blanco creado por el Observatorio de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Católica del Uruguay, que me pareció muy interesante –es un grupo de trabajo que funciona muy bien en dicha universidad–; estuve reunido con la gente del instituto Faros, que trabajó junto con la Academia Nacional de Economía y el IEEM –la Escuela de Negocios de la Universidad de Montevideo–, quienes hicieron un trabajo muy bueno llamado «Empresas del Estado y eficiencia» que contiene varias propuestas. En definitiva, he estado con todo el mundo y lo más fácil en esto sería decir, por ejemplo, «a las empresas colaterales del Estado que funcionan en el derecho privado les aplicamos el paquete del derecho público». Lo más fácil sería decir: «que tengan el mismo sistema que los entes autónomos».

(Intervención de un señor senador que no se escucha).

–La pregunta es obvia. Queda claro que el objetivo de la creación es intentar facilitar algunos mecanismos y dar las respuestas que el Estado no pudo brindar. Tampoco podemos dar un debate para ver cuán importante es eso a expensas de algunos controles que el Estado tiene en forma muy taxativa. Por eso, lo más fácil parecería ser que dijéramos: «aplicamos el derecho general, el derecho administrativo, el derecho público, le encomendamos al Tribunal de Cuentas la intervención en todas las decisiones y nos remitimos al Tocaf», pero como consecuencia de esto transformaríamos esas sociedades anónimas en más empresas públicas. Esta es una decisión de fondo. Sé que habría sido lo más fácil y el tema estuvo por ahí. El Tribunal de Cuentas está atiborrado de cosas, con problemas de presupuesto y, si algo le faltaba, ahora tiene que controlar los fideicomisos, que han funcionado como instrumentos muy interesantes en la mayoría de los organismos.

Pretendimos elaborar un proyecto de ley que fuera un aporte para un debate; esa es la idea. Me parece que este es un tema de debate, pero no para este gobierno sino para el Uruguay que viene porque es una realidad; no hay retorno y hay que administrar el proceso. Creo que el proceso se fue desmadrando en algunos aspectos y tenemos que volverlo a su cauce teniendo claro cuáles son las prioridades y cuáles son los parámetros dentro de los cuales nos vamos a mover. Por eso presentamos este proyecto de ley que, en realidad, deja muchos aspectos para la reglamentación del Poder Ejecutivo, pero da algunas señales.

En primer lugar, hay un tema básico y para presentarlo voy a leer el artículo 1º: «Artículo 1º.- La constitución de las sociedades anónimas en las que directa o indirectamente tenga participación social un ente estatal industrial o comercial deberá ser autorizada por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de su constitución».

Muchas veces, el Poder Ejecutivo no se enteraba de que un ente autónomo había creado una sociedad anónima; después conocía las consecuencias, buenas o malas, pero no su constitución. Me parece que conectar esto con la autorización del Poder Ejecutivo brindaría un mayor grado de

cobertura y control, y a esto se agrega la información a la Asamblea General, porque también es cierto que acá tampoco nos enterábamos de estas creaciones.

En el artículo 2º se establece que el objeto social de las sociedades anónimas a que refiere el artículo 1º deberá ser específico y no podrá exceder lo que está contenido en el objeto del ente autónomo o servicio descentralizado que le da creación porque, de lo contrario, por la vía de los hechos estamos ampliando el propio objeto original o la competencia del organismo que la crea.

Ahí empieza a jugar un rol importante –esto lo ponemos varias veces en el proyecto de ley– la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, que tiene una unidad de empresas públicas que también está preocupada por este tema. He estado en la OPP y he ido a seminarios organizados por esta oficina y sé que más o menos están en esta línea porque quieren trabajar sobre este tema. Ponemos como gran organismo de contralor a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –esto está dentro de sus competencias– para que los actos o actividades que realice la sociedad no se aparten del objeto definido.

Ahora bien, ¿esto tiene que quedar estable? No. La casuística es enorme porque se pueden dar diversas circunstancias u oportunidades, decisiones del país, etcétera. A través del artículo 3º dejamos la puerta abierta en tal sentido. Se establece: «El Poder Ejecutivo, deberá proceder a revisar el objeto de las sociedades anónimas en actividad que cuenten con participación directa o indirecta de entidades estatales en su capital accionario».

Se establece un mecanismo para cambiar el objeto en la medida en que sea necesario revisarlo, pero ahí no interviene el ente solamente o a veces ni siquiera este, sino que lo hará la Oficina de Planeamiento y Presupuesto como gran organismo controlador de todo el sistema de empresas públicas y, obviamente, de las empresas conexas que funcionan en el derecho privado.

A través del artículo 4º establecemos: «En un plazo de 180 días a partir de la promulgación de la presente ley, el Poder Ejecutivo con asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto –como organismo especializado– elaborará el Catálogo de Buenas Prácticas que deberán cumplir las sociedades anónimas en las que directa o indirectamente tenga participación social mayoritaria un ente estatal industrial o comercial». Uno no puede imponer esto donde el Estado tiene minoría; se puede negociar, pero donde tiene mayoría se puede imponer. El *Catálogo de buenas prácticas*, en realidad, está asociado a uno que funciona en el Banco Central del Uruguay sobre todo para empresas. A continuación, ponemos lo que más o menos se establece en el catálogo: «normas respecto a organización corporativa, rol a cumplir por el directorio y rol de los funcionarios ejecutivos, ambiente de control, derechos y responsabilidades de sus autoridades, políticas de remuneraciones, capacitación e idoneidad de los cuadros gerenciales, procesos de aprobación de los planes de inversión, políticas respecto a los procedimientos competitivos de compras –aunque no está establecido en el Tocaf, planteamos que exista una obligación de hacer licitaciones porque es una empresa privada–, exigencias de publicación de información y de rendición de cuentas al accionista». En este caso, el accionista es el ente, que es el dueño total o mayoritariamente. También solicitamos la transparencia en la información, tema sobre el que hay que trabajar mucho y que no solo es de un Estado paralelo, sino que muchas veces es de difícil acceso.

En el artículo 5º establecemos: «En todos los casos, las buenas prácticas de gobierno corporativo, serán como mínimo las exigidas por el Banco Central del Uruguay a aquellas empresas que emiten instrumentos de oferta pública». Esto refiere a las que se utilizan en el mercado de valores. Se establecen una serie de normas que tienen todos estos ítems; ese sería el piso que tenemos que exigir.

En el artículo 6º expresamos: «La Oficina de Planeamiento y Presupuesto evaluará e informará al Poder Ejecutivo, el cumplimiento del Catálogo de Buenas Prácticas». Como ha pasado muchas veces, creamos muchas normas, muy lindas, pero después terminamos no evaluándolas. Por lo tanto, en este caso, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto no solo tendrá que establecer el *Catálogo de buenas prácticas*, sino también evaluar su cumplimiento. A su vez, se plantea que la información sea transparente no solo en los informes y en los balances, sino también en la página web correspondiente.

Después hablamos de la incompatibilidad de los funcionarios que integran los directorios de esas sociedades anónimas con respecto a la función pública, sobre todo, en las sociedades anónimas donde los entes autónomos que las crean tienen mayoría. Asimismo, establecemos que el Poder Ejecutivo debe reglamentar la forma.

También mencionamos la obligación de tener un gerente general, que vaya si es necesario. No todas las sociedades anónimas cuentan con un gerente general y es clave en una organización de estas características.

Asimismo, las funciones ejecutivas no podrán ser ejercidas por los directores de la sociedad anónima, salvo por razones fundadas y, de esa manera, dejamos la puerta abierta. Ha sido una práctica que los directores, muchas veces, terminen cumpliendo las funciones ejecutivas y creemos que debemos profesionalizar esta tarea.

El artículo 9º refiere a un tema clave. Dice: «En los Entes Autónomos o Servicios Descentralizados de naturaleza industrial o comercial, los directorios o directores generales deberán aprobar los balances de las sociedades anónimas donde el Estado sea accionista mayoritario así como los presupuestos y planes anuales de inversión», pero no en todas se da. El balance y los planes de inversión los aprueba la sociedad anónima y muchas veces no el ente dueño de ella.

El artículo 10 –que, si bien es más programático, es aspiracional– dice: «Las sociedades anónimas con participación estatal deberán promover, siempre que las condiciones lo permitan –hay una serie de requisitos y no en todos los casos se puede– la apertura de una parte minoritaria de su capital accionario mediante la suscripción pública de acciones».

Cuando integrábamos la Comisión de Industria, Energía y Minería de la Cámara de Representantes con relación a Ducsa, ALUR y algunas otras entidades planteamos la posibilidad de que, en vez de depender de instituciones bancarias o del ente madre para tener capital de giro, contar con una garantía para préstamos bancarios a los efectos de realizar inversiones o directamente préstamos a los entes autónomos, una parte minoritaria pudiera generar un financiamiento genuino y fondearse a través del mercado de valores. Aclaro que hablo de temas minoritarios y no mayoritarios. Me parece que esto daría la oportunidad de tener control social con los pequeños ahorristas. Además, muchas tienen la garantía de un contrato con la empresa madre, que es muy importante. Obviamente, habría gran transparencia porque esas sociedades anónimas no solo reportarían al ente que las crea –si lo hace, porque no siempre es así–, sino también a una asamblea de accionistas porque es parte de los protocolos que se exigen para poder incluirse en el mercado de valores.

Por último, hay un artículo 11 y aquí tengo una modificación porque hubo unos problemas de redacción. Hay un artículo modificativo porque después de redactarlo vimos que había alguna referencia que no era del todo adecuada. Trabajando en la comisión investigadora de Ancap y viendo el caso de otro ente autónomo, observamos que había interpretaciones jurídicas diferentes respecto de la obligación de contar con la aprobación del Poder Ejecutivo cuando haya endeudamiento superior o equivalente en moneda nacional a 85:000.000 de unidades indexadas. En una rendición de cuentas se estableció: «Las operaciones financieras de los entes autónomos y servicios descentralizados del dominio industrial y comercial del Estado, excluido el financiamiento de proveedores, que impliquen un endeudamiento superior al equivalente en moneda nacional a 85:000.000 UI (ochenta y cinco millones de unidades indexadas), deberán ser autorizadas por el Poder Ejecutivo e informadas a la Asamblea General dentro de los treinta días de aprobado. Asimismo, la mencionada autorización se requerirá para una eventual renovación de la operación financiera. También se incluirán las operaciones financieras de las personas jurídicas en cuyo paquete accionario la participación estatal sea mayoritaria». ¿Qué pasó con esto? Que había algunas sociedades anónimas donde funcionaba el derecho privado de participación o propiedad mayoritaria estatal de alguno de los entes autónomos que entendían que había que pedir autorización solo en algunos casos como, por ejemplo, en las renovaciones de préstamos; en definitiva, este instrumento para los bancos era casi el mismo procedimiento que para un préstamo nuevo por la información que pedían. A diferencia de lo que interpretaba el ente que cumplía con las normas, –es decir, en todos los préstamos por encima de este monto y lo mismo en las renovaciones– le pedía autorización al Poder Ejecutivo –en este caso al Ministerio de Economía y Finanzas–, pero algunas colaterales de ese mismo ente entendían que no

había que hacerlo porque Jurídica así lo pensaba, por lo menos, en algunos casos como el de las renovaciones.

La modificación que proponemos incluye todas las opciones de endeudamiento en el mismo sentido que se plantea en el resto del proyecto de ley, es decir, que haya un mayor control de parte del Poder Ejecutivo de turno y de la Asamblea General, a la que tiene que dar cuenta, no para la aprobación pero sí para la información de todo tipo de endeudamiento.

Este es un aporte para tratar de mejorar el control y el funcionamiento sin ponerle cortapisas a la posibilidad de desarrollo. Introducimos instrumentos modernos y por eso hablamos de controles, buenas prácticas, mercado de valores y algunas cosas más. Queremos que el Poder Ejecutivo controle, dé autorizaciones y tenga una visión más moderna, por lo menos de todas las sociedades anónimas que funcionan en el derecho privado y en las que el Estado es mayoría o dueño exclusivo, porque estamos perdiendo o no tenemos la capacidad de controlarlas. Además, muchas de ellas no están obligadas a seguir los lineamientos que establece el Tocaf para las empresas públicas ni hay, obviamente, intervención del Tribunal de Cuentas.

Muchos de los académicos con los que hablé me han dicho que este proyecto de ley es tibio, que en realidad hay que ir más al fondo. Intenté hacer lo posible. Este es un primer paso, una señal para dar instrumentos modernos de control, dictando normas, pidiendo autorizaciones al Poder Ejecutivo y dejando algunas cosas más flexibles para la reglamentación. Por lo menos para mí, el tema de las buenas prácticas que está establecido en el Banco Central del Uruguay es determinante. No solo hay que establecerlo obligatoriamente, sino además controlarlo y evaluarlo, y que la información sobre quién cumple y quién no sea transparente.

Esta es una breve reseña de este proyecto de ley. Hay que mirar para adelante porque esto ya está, es una realidad; está hoy y va a estar mañana. Este es un instrumento que el Estado no va a perder, pero tenemos que encauzarlo dentro de un marco normativo diferente que hoy no tiene.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Agradezco al señor senador Delgado la presentación de su proyecto y quiero dejar algunas constancias. Entiendo que este es un aporte interesante. Es evidente que el artículo 1 y sobre todo el 4 son el corazón del proyecto. Como bien ha dicho, este es un tema vinculado al derecho administrativo y al artículo 311 de la Constitución en lo que refiere a los actos de buena administración. En estas consideraciones primarias debo decir que este asunto todavía no está laudado en algo que consideramos el año pasado en la comisión investigadora. El señor senador Delgado avanzó en el informe que había hecho sobre este tema y lo recuerdo muy bien porque di una respuesta rápida aunque lo leí la noche anterior. Obviamente, este es un tema cargado de subjetividad. También tengo presente que la doctrina que manejó el año pasado fue la del doctor Delpiazzo.

Quizá podríamos estudiarlo, pero a mi modo de ver este tema no quedó laudado, está en la órbita del Poder Judicial y habrá que esperar a ver qué observaciones penales le hace. También debo decir que, en lo que respecta a la gestión, es un tema más que opinable. Aun hoy, con toda la prensa en contra que tenemos, seguimos creyendo que si no hubiera sido por la firmeza de los directorios desde el 2006 hasta la Presidencia de Sendic –tan castigados– Ancap actualmente estaría cerrada.

Me parece que este es un tema importante, ya que los artículos 1º y 4º cambiarían la pisada en el *Catálogo de buenas prácticas* en un asunto que, como bien dijo el señor senador, está cargado de subjetividad.

No sé si la inversión de la desulfurizadora podría estar entre las buenas o malas prácticas, pero lo que sí sé es que sin eso hoy Ancap no estaría vendiendo nafta. El año pasado me di cuenta de que esta es una discusión que, incluso, abordaba el tema del barquito Ky Chororo, que hoy está navegando y que simplemente fue un tema administrativo de parte de los armadores.

Obviamente, según la doctrina que se manejó el año pasado en el debate final, este tema podría ameritar una imputación penal y ahí es donde me surgen muchísimas dudas. De todos modos,

debo decir que no está mal lo que plantea el señor senador, sobre todo en el artículo 1º, en cuanto a decir que miremos hacia adelante y reflexionemos sobre este punto que me parece importante.

SEÑOR DELGADO.- Tengo la sensación de que estoy hablando de peras y me hablan de butifarras. En realidad yo fui muy cauto en lo que señalé; no mencioné a ningún ente, traté de mirar hacia adelante y dije que esto era independiente del proceso de Ancap. Quizás una de las casuísticas que mencioné tenía que ver con esto, pero es independiente de ese proceso. Es más, esto pasa en muchos entes autónomos, en los que hay sociedades anónimas creadas por los propios entes y estas a su vez crean otras. Cuando estábamos en la Cámara de Diputados –en el 2013 o en el 2014– hubo una minuta de comunicación al respecto, que incluso trabajamos con un legislador del Frente Amplio.

Este es un tema que hay que encarar sacando el problema de Ancap y mirando para adelante lo que se viene. Específicamente, hablé de cuándo se crearon, cómo se dieron y que esto abarca todos los colores. No personalicé en entes ni en personas y ni siquiera lo circunscribí a partidos políticos. Dije que esta es una idea para tratar de mejorar el marco jurídico de las sociedades anónimas que funcionan en el derecho privado pero que son de propiedad estatal. Este es un debate que se viene y me parece que está bueno hacer aportes.

Además, voy a proponer citar a la OPP, porque me parece que es un actor fundamental. Es más, este organismo está haciendo seminarios sobre el tema, ya que quiere que se regule.

Por tanto, creo que este es el momento de hablar, pero por fuera de la coyuntura. Se trata de jugar con las luces largas –por lo menos así lo estamos planteando– y no con las luces de posición.

SEÑOR MARTÍNEZ HUELMO.- Nosotros no dudamos de las bondades del proyecto; fue lo primero que dijimos. Simplemente aclaramos que este es un tema que está en discusión, que está instalado en la prensa desde hace un año, desde que empezó la preinvestigadora.

No tengo acá todos los elementos que se mencionaron sobre este tema de Derecho Administrativo, pero el doctor Delpiazzo decía que la gestión siempre debe ser buena y si no es ilícito o irregularidad. Entonces, no es un tema baladí. Además, está instalado, porque en el Poder Judicial hay un tremendo expediente. Solo me remití a un dato objetivo: está en boga. Los diarios *El País* y *El Observador* todos los días le dedican una página a Ancap y al señor Sendic. Entonces, no estoy hablando de ninguna novedad, más allá de que el señor senador nos presente –con la benevolencia de la comisión– las luces largas. No tenga la menor duda de que yo también tengo las luces largas pero digo que es un tema que está presente y que eso no es ninguna novedad.

SEÑOR MUJICA.- Esta es una discusión interesante y necesaria. No quisiera que la enmienda fuera peor que el soneto porque hay que mirar para atrás para darse cuenta por qué surgió esto. Históricamente tuvimos un Estado que se comía la cancha cuando no le pusimos traba, lo que desató las mayores iniciativas en la construcción del país. Luego, empezó la etapa del Estado garantista y también clientelar, nos tuvimos que cuidar de nuestros humanos defectos y todo se fue poniendo complicado.

Hay que recordar que aquí la energía eléctrica estaba en manos de una compañía privada que luego fue nacionalizada y, así, podríamos hacer toda una historiografía. Entonces, ¿qué pasó? Voy a hacer un resumen. El mayor triunfo de la actividad privada fue que el Estado se fuera paralizando en una nube de garantías y de derecho, haciéndose paquidérmico, porque de esa forma no podía competir con nadie. Ahí se generó esta situación de que cualquier actividad privada es más eficiente. Esta es mi manera de interpretar la historia nacional: por la puerta de atrás, el mayor triunfo de la actividad privada fue la gestación de toda una pirámide de derechos que incluye lo laboral y todo lo demás. Entonces, ¡claro!, tengo una actividad pública en la que para mover a un tipo, ¡Dios me libre!, gracias a todas las garantías que se establecen. Mientras tanto, la actividad privada, lo saca como chicharra de un ala. El Estado no puede ser competitivo y ya nos acostumbramos a eso. No quiero dejarlo pasar porque esta es una cuestión conceptual muy importante.

Ahora bien; esto se hizo por la puerta de atrás, porque ese Estado que se comía la cancha partió de este principio. Somos un país muy pequeño y el Estado tiene que tomar iniciativa y ser fundador. Obviamente, me refiero al Estado de 1915 o 1920.

Evidentemente, cuando vemos los modelos de desarrollo en el mundo, como el de Corea, decimos: «¡Qué bien! El Estado se metió en la punta y fundó un país», pero no recordamos nuestra historia; la repercusión que tuvo este Estado fundador, del que somos herederos, a pesar de ser nietos. Lo que hicimos luego como país fue, justamente, ir atemperando esta tendencia y estas empresas privadas fueron un intento –tal vez no pensado en la iniciativa– de encontrar un margen para poder moverse con libertad. Tienen razón en que seguramente se han escapado y todo lo demás; eso puede pasar, pero tengamos en cuenta lo otro porque no es cuestión de que ahora, para corregir las deformaciones, volvamos a poner otro corsé. Lo que dio origen a estas tentativas de empresas privadas fue la pesadez global del Estado y ahora tenemos que cuidarnos porque una cosa es controlar y otra, cortarles toda posibilidad de creatividad, en un país en el que parece que a lo único que tenemos que apostar es a la inversión extranjera directa para que nos solucione todos los problemas. Lo cierto es que tenemos un capitalismo al que le cuesta invertir y que prefiere sacar la plata para afuera. Si paralizamos la iniciativa del Estado, vamos a quedar cada día más subordinados a lo que puedan hacer las iniciativas de fuera del país. Estoy haciendo un dibujo grueso de cómo la veo; con esto no estoy negando la necesidad de entrar en el tema, lo que quiero es plantear la complejidad del asunto. Ese es el problema. Me parece que es una discusión que vale la pena, que incluye la visión de país que podamos tener. En fin, lo discutiremos.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que hay un trabajo serio y una preocupación legítima. Como bien dijo el señor senador Mujica es un tema complejísimo, a veces uno quiere cuidar los dineros públicos y lo que hace es inmovilizar todo. Otras veces por ir más rápido hemos terminado haciendo sociedades fuera del país con normativas jurídicas que son cambiantes y nos complicaron mucho la cancha. Por lo tanto, me parece que por secretaría podríamos ver si hay algún artículo parecido a los de este proyecto para hacer un comparativo. Sé que del 11 hay, pero seguramente se puede hacer un estudio de dos o tres artículos para ver si alguno cambia la normativa vigente o la modifica parcialmente.

A mi entender hay tres organismos del Estado que deberían darnos una opinión –prefiero que se tomen el tiempo necesario para que estudien el proyecto con seriedad antes de discutirlo–: OPP, Ministerio de Economía y Finanzas y Ministerio de Industria, Energía y Minería. ¿Por qué digo Ministerio de Industria, Energía y Minería? Porque concentra tres empresas: Antel, UTE y Ancap que son los que más empresas hijas o nietas tienen. El Ministerio de Transporte creo que tiene la ANP –que me parece que tiene una empresa en el puerto–, y la OSE que está en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, no sé si tiene este tipo de empresas.

La idea es enviar una carta pidiendo que el Poder Ejecutivo nos mande una opinión común en consulta con todos los organismos o ministerios.

SEÑOR CAMY.- Voy a dar una opinión muy personal: creo que es un tema muy interesante, complejo y oportuno. Considero que estos asuntos se tienen que plantear a determinada distancia del tiempo electoral porque lamentablemente todos nosotros caemos en condicionamientos desde esa posición.

Comparto el proyecto del señor senador Delgado –que él define como una propuesta que le han sugerido tímidamente o por le menos moderada– porque es la forma de apostar al inicio de un acuerdo.

Creo, con franqueza, que este es uno de los temas donde el sistema político muestra la hipocresía porque los partidos que promovieron la participación de las empresas públicas en el derecho privado somos los que ahora sentimos la necesidad de acotar esto. Y fue en la gestión de aquellos partidos que lo criticaron donde proliferaron. ¡Esa es la verdad! Se ha demostrado que nos son difíciles los grandes temas, aunque no dudo que tenemos la voluntad de discutirlos en profundidad, sin condicionarnos por los legítimos intereses políticos de cada uno. Creo esto a nivel personal y lo digo porque lo siento de esa manera.

Me parece que ha habido expresiones de hijas o nietas de empresas del Estado que han tenido buen suceso y otras, menos.

Recuerdo que en el año 2012 Ducsa emitió la primera serie de obligaciones negociables para pequeños y medianos ahorristas –las denominaciones eran de USD 1000 la menor, con 4 % de interés semestral– y fueron un éxito rotundo. Esa empresa de Ancap reportó USD 16:000.000 de ganancia en 2011, que fue el año de más beneficio desde su fundación. Por ello creo en ese tipo de prácticas y en alguna más profunda como la que se establece en el artículo 10 del proyecto del señor senador Delgado.

Estamos en un país en el que algunos creen que menos Estado es más país y otros piensan que más Estado es más país. Me parece que esto tiene un contenido conceptual más de fondo que sería oportuno que se le diera. Tampoco se trata de que termine siendo la manera de que estas ideas concretas y posibles no prosperen y entremos en un berenjenal de discusión que nos lleve del tema, pero es de las cosas sobre las que hay que tratar de debatir porque si no lo hacemos y no logramos profundizar a ese respecto en este ámbito, no sé qué sentido tiene su funcionamiento.

Gracias, presidenta.

SEÑORA MOREIRA.- Este proyecto es claramente posinvestigadora de Ancap. De hecho, hay algunos artículos, como el que refiere al objeto de las sociedades anónimas, que me hacen acordar muchísimo a la discusión sobre el perfume Alma Mía. Sin embargo, hay un trabajo serio, cosas que encuentro compartibles y otras que no.

Las cosas que encuentro compartibles y sobre las cuales se discutió hasta el cansancio en la comisión investigadora de Ancap, están en los primeros artículos y refieren al control del Poder Ejecutivo sobre las empresas públicas. Me parece que son de recibo, si bien en este caso comparto lo dicho por el senador Michelini en el sentido de que nosotros deberíamos recabar la opinión del Poder Ejecutivo –porque parece que la intención es que este tenga un control, en algunos casos, con el Parlamento– porque también el Frente Amplio, a partir de lo sucedido en Ancap ha tomado una cantidad de iniciativas, ha dado una cantidad de debates y los ha habido también con los partidos políticos sobre las empresas públicas. Me parece bien que recabemos esta opinión porque toda la primera parte del proyecto tiene que ver con eso.

Luego, me parece que la opinión de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto es preceptiva en relación con este proyecto, porque está en el artículo 4. No sé qué es esto del *Catálogo de buenas prácticas.* Me suena muy a «Banco Mundial». Serán exigidas por el Banco Central del Uruguay, el Banco Mundial fue el que inventó todo esto de las buenas prácticas y los manuales en ese sentido, ¡pero no importa!

SEÑOR DELGADO.- ¡Es la globalización!

(Hilaridad).

SEÑORA MOREIRA.- ¡Qué le vamos a hacer! Está, pero independientemente de la expresión de buenas prácticas, sin duda lo de la política de remuneraciones ha estado sobre la mesa. Lo ha estado el tema de los salarios de los gerentes.

Lo que hace a la capacitación y la idoneidad de los cuadros gerenciales y la idoneidad de los directorios también es responsabilidad de los partidos políticos. Acá viene nuestra responsabilidad, reitero, sobre la idoneidad de los directores que se nombran. Particularmente el tema de los pequeños accionistas compartiendo paquetes minoritarios de las empresas públicas, es otra de las experiencias que tienen los países de América Latina.

SEÑOR DELGADO.- De las colaterales.

SEÑORA MOREIRA.- Sí, perdón, de las colaterales. Es una experiencia que está en América Latina. El senador Camy hablaba de la buena experiencia de Ducsa. Tengo mis serias dudas a ese respecto; me parece que más que control social es una especie de pequeña privatización, pero, en fin, da para discutirlo. Me parece que es una de las novedades que tiene el proyecto. Lo otro tiene que ver con el control, por eso digo que es un claro proyecto post Ancap.

Por otro lado, entendemos que la incompatibilidad de las funciones, todo lo que tiene que ver con el control y la transparencia son de recibo. Creemos que hay que consultar a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y al Poder Ejecutivo, y además consideramos que algunas cosas ya se están haciendo.

La mesa está servida para que en este período discutamos el tema de las empresas públicas en el Uruguay.

SEÑOR CAMY.- Voy a ser breve.

En mi intervención obvié hacer un comentario que quería compartir respecto a la visión que dio el señor senador Mujica –que es lo que suele hacer– en cuanto a pretender mirar un poco más lejos y plantear el tema como concepto.

Quiero dejar sentada mi posición. Creo en el Estado; nuestro país necesita un Estado fuerte en determinadas áreas, pero cuando hablamos de su reforma –así lo hemos titulado en más de una Legislatura–, un tema tan pendiente, se lo fustiga como ineficiente en lo que hace a la necesidad de federalizar sus cometidos y sus recursos. Cada vez más, estamos plagando todo el territorio nacional de sucursales de cuanta entidad nacional tiene el Estado y proliferan en una suerte de expresión que se extiende. Esto crea más burocracia y más ineficiencia.

Los países que tienen la misma superficie que Uruguay o algunos más pequeños como Suiza han preservado Estados más fuertes, pero con un mayor grado de descentralización y cometidos federales absolutamente contrarios al extremo que tiene Uruguay.

SEÑOR DELGADO.- Comparto lo que dijo la señora senadora Moreira con respecto a que la mesa está servida para tener una discusión de fondo y queremos darla con las luces largas y mirando para adelante. Obviamente, comparto en general casi todas las opiniones porque fueron sobre una situación que es un hecho; es una realidad, no es algo ficticio.

En alguna medida, todos los partidos políticos están hablando sobre la discusión que se debe dar sobre este tema fundamental, aunque quizás no sea el más importante que tenemos en la agenda.

El planteo del señor senador Michelini me parece de vital importancia. El primer actor que debe concurrir a darnos su opinión es la Oficina de Planeamiento y Presupuesto por su especialidad en el tema. Es el órgano que se encarga del control de las empresas públicas, incluso tiene una unidad específica para esto y en el proyecto de ley tiene un rol muy especial porque se le incrementan sus competencias sobre el control y la determinación de normas vinculadas a las empresas colaterales. Reitero, no estoy hablando de empresas públicas, sino de sociedades anónimas que funcionan en el marco del derecho privado, cuyo accionista mayoritario o exclusivo son las empresas públicas.

En la misma dirección que el señor senador Michelini, proponemos que en primer lugar venga la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y quizás el Ministerio de Economía y Finanzas –reitero, sabemos que este organismo está preocupado por este tema, ha hecho seminarios y he leído algunos trabajos que van en un sentido bastante parecido en algunos aspectos– y, después que estudien el tema, solicitamos que la señora presidenta coordine, en primera instancia, su comparecencia para escuchar su opinión. Después sugeriremos la concurrencia de otras personas que han estudiado el tema, pero, insisto, me parece que es positivo empezar por la OPP.

SEÑORA PRESIDENTA.- Como toda realidad tiene un proceso histórico y aquí también quedó claro. Me parece bueno iniciar la discusión; por lo tanto, desde la comisión canalizaremos lo solicitado por los señores senadores.

Muchas gracias.

Se levanta la sesión.

(Son las 11:29).